

特别关注

本报记者 李万祥

“老虎离得太远,苍蝇每天扑面”。近年来,发生在身边、看得见的腐败多发易发,逐渐成为当前职务犯罪的显著特点之一。在“打虎拍蝇”的反腐高压下,社会保障、征地拆迁、扶贫救灾、支农惠农等领域的贪污贿赂犯罪特别引人关注。比如,随着全面建成小康社会任务迫近,越来越多专项惠民资金投向基层,成为提高基层群众生产生活水平的重要助推器。然而,极少数干部却打起了贪挪截留惠民资金的坏主意。根据最高人民法院的一份通报,涉农职务犯罪呈现职务低、发案率高的显著特征。

# 揪出身边的“小官大贪”

北京市昌平区马池口镇农业服务中心原主任张佩山挪用8.21亿元公款用于投资理财,秦皇岛市北戴河区供水总公司原总经理马超群在家中和办公室里藏了1.2亿元现金、37公斤黄金、68套房产证……这些被拍的“苍蝇”有个共同特点,就是“体格虽小、胃口却很大”,即人们常说的“小官大贪”。

## 土地腾退拆迁是“重灾区”

日前,北京市朝阳区检察院发布的《职务犯罪侦查与预防工作》白皮书通报,从犯罪情节看,职务犯罪案件平均涉案金额逐年增大,“小官大贪”案件突出。

北京市朝阳区检察院政治部主任郑轶介绍,该院2012年至2014年查办的职务犯罪案件中,平均涉案金额高达260.4万元,比此前3年同期上升585.3%。“其中挪用公款罪最高涉案金额达1亿元,受贿罪最高涉案金额达5000万元,贪污罪最高涉案金额1200余万元。在所查办的职务犯罪案件中,还有部分涉及洗钱、跨境资产转移等问题。”

朝阳区检察院查办的“小官大贪”典型案例包括发生在北京市朝阳区土地储备领域的受贿、渎职案,发生在朝阳区房屋管理局权属登记中心的受贿窝案,发生在朝阳区住房与建设委员会的受贿案等。

据了解,目前“小官大贪”现象窝案串案严重。一些涉农扶贫职能部门与使用单位之间、国家工作人员与申请人之间、村委成员之间等等相互勾结,“抱团”腐败,大肆侵吞国家涉农扶贫的政策性补贴和专项资金。

例如,广西壮族自治区检察机关立案的276件涉农案件中,共同犯罪83件,占30.07%。安徽省芜湖市检察机关近年来查办的涉农惠民职务犯罪案件中,窝案、串案占涉农惠民领域职务犯罪立案总人数的八成多。

值得注意的是,2013年以来,全国检察机关在涉农和扶贫领域共查办贪污犯罪16385人,占该领域职务犯罪涉案总人数的56.7%。

在朝阳区检察院近3年查办的涉农惠民领域职务犯罪案件中,犯罪主体多为处级以下且在土地腾退拆迁过程中握有实权的“小官”,有的甚至是没有领导职务的村干部,“一把手”犯罪现象比较突出。

“这类案件涉案金额较大,特别是土地腾退拆迁与农村社会管理中‘小官大贪’现象突出,该领域涉案金额总计达6000余万元。”郑轶说。

## 涉农惠农资金易成“唐僧肉”

泥草房改造补助资金是国家对贫困地区农民住房改造所给的相应补贴。董德友原是吉林省长岭镇东升村党支部书记,其在2008年至2011年期间,伙同董德民等8人以他人名义,采用虚假申报的方式骗取国家泥草房改造补助资金39.6万元。其中,董德友获得赃款35.7万元,并将其挥霍殆尽。最终,法院以董德友犯贪污罪判处有期徒刑10年零6个月。

自2013年开始,在查办和预防发生在群众身边、损害群众利益职务犯罪专项活动中,检察机关就重点关注“三农”领域的职务犯罪。来自最高检的统计显示,截至今年5月,全国各级检察机关共查办涉农和扶贫领域职务犯罪28894人,占同期检察机关立案查办职务犯罪总人数的近四分之一。

检察机关调研发现,“三农”领域的“小官涉贪”现象明显。这一现象表现为犯罪主体相对固定,呈现出职务低、发案率高“一低一高”的显著特征。

据最高检职务犯罪预防厅副厅长陈正云介绍,“三农”领域的职务犯罪案件多发生在县、乡、村三级,涉案人员包括村党支部书记、村委会主任、村会计、村出纳等“两委”成员和村民组长等村组干部,乡镇站所工作人员和部分县级职能部门工作人员,科级以下工作人员和村组干部占了较大比例。

“一些省份村‘两委’负责人案件超过了整个涉农扶贫领域职务犯罪的半数,有的市县更高达70%至80%。”陈正云说。

“三农”领域的职务犯罪不仅贪污侵吞特征突出,而且方式五花八门:有的采取对上虚报冒领,对下隐瞒实情等手段,直接或变相冒领、骗取、套取各项涉农扶贫补助款;有的利用代领、代发补助金的便利,直接克扣、截留、私分涉农资金;有的虚列户头、重复报账以及收入不入账等方式侵吞补贴资金,等等。

记者了解到,“三农”领域职务犯罪案件主要集中在登记申报审核、项目审批立项、专项款物管理、质量监管认证、补贴发放、检查验收等环节。其中,专项资金的申报审核、资金管理和项目验收三个环节尤为突出。

“在这些环节,渎职犯罪与贿赂犯罪互相交织,有的公开收受、索取贿赂,玩忽职守、放弃职责或滥用职权、优亲厚友、以权谋私。”陈正云说。



朱慧卿作(新华社发)

## 防患于未然就要精准预防

针对“小官涉贪”明显、“抱团腐败”多发等职务犯罪案件特征,近年来,检察机关紧密结合办案,在涉农扶贫领域职务犯罪预防中,事前防范早而又早,精准预防细而又细,进而从源头上消除和减少腐败发生。

其中,检察机关推动建立涉农扶贫项目资金的阳光运行机制,通过法律监督促进基层事务公开,强化民主监督。例如,广西检察机关通过专项预防调查,推动区民政厅建立全国首家低收入居民家庭经济状况核对信息平台,仅2014年就核对城乡低保救助申请256万人。据统计,目前已有不符合低保政策的2.55万人被停保或退出,有效防止了“人情保”“关系保”及暗箱操作。

安徽省霍山县检察院针对涉农资金涉及面广、多头管理、去向分散等问题,运用“互联网+”开发涉农资金监管软件、借助“大数据”开辟预防新模式。今年3月,霍山县“民生工程资金监管平台”上线试运行,实时监控民生资金流向。

甘肃省检察院副检察长高继明告诉记者,在开展“保障民生民利,促进农业发展、农村繁荣、农民增收”专项行动中,甘肃省检察机关在乡镇设立检察室,在县、区涉农部门和村级组织设立检察联络

# 基层反腐 重在束权

于中谷

说起“大贪”“巨贪”,人们往往首先想到的是身居高位、手握大权的“老虎”们。而那些潜伏在身边的“苍蝇小官”,多少有些上不了台面。殊不知,活跃在身边的“小官”大贪也好,“蚁贪”也罢,其所造成的损害却能“以小见大”,有时甚至恶如猛虎。

鼠洞能毁屋,蚁穴可溃堤。诚然,贪腐面前没有“级别”标准,任何人触碰了法律的红线,都要为其不法行为付出代价。反腐没有禁区,没有特区,也不能有盲区,不能让“大贪”“巨腐”的小官们成漏网之鱼。

从检察机关近年来查办的案件分析,“小官涉贪”“小官巨腐”多发易发的原因,既有政策宣传不到位、法律意识欠缺等问题,也有管理体制制度不健全、监督制约不力的因素。

“权有多大,利就有多大”,利益的多少往往取决于“小官”手中权力的含金量。这似乎已成为官场的“潜规则”。通过以案说法,突出警示教育和法治宣传,这是预防“小官大贪”的第一步。

加强基层反腐,重在束权。遏制基层腐败问题,主要靠制度,推动管理制度机制完善和创新,形成基层防治腐败长效机制,进而让基层权力不再“一手遮天”。例如,针对扶贫助残生产项目审批不规范、扶贫助残基地绩效考核走过场、残疾人帮扶资金拨付漏洞严重等问题,相关部门须规范审批管理,建立科学严密的助残项目考核机制,完善助残资金申报和拨付工作制度,加强

室。“我们挂牌成立了1239个乡镇检察室和16057个村级检察联络室,实现了检察监督网络‘全覆盖’。”

安徽省检察院反贪局局长陶芳德说,安徽省检察院专门编印了《预防农村职务犯罪教育读本》,各级检察机关共举办讲座1167场,发放宣传材料12.4万份,覆盖全省1253个乡镇15610个村,受教育人员达16.4万。

从2015年7月至2017年7月,最高检部署在全国检察机关开展为期2年的集中整治和预防惠农扶贫领域职务犯罪行动。据了解,此次专项行动将优先查办三种情形的职务犯罪案件,具体包括:犯罪金额巨大、损失严重的职务犯罪案件;犯罪金额虽不大,但情节恶劣、涉及面广、危害利益众多,易诱发群体性事件、影响农村和谐稳定的职务犯罪案件;惠农扶贫资金审核管理发放或项目审批过程中发生的优亲厚友、滥用职权、徇私舞弊或严重不作为、玩忽职守,导致资金被挪用、骗取、套取、挥霍等渎职犯罪案件。

“通过开展专项行动,我们要集中查办一批影响惠农和扶贫政策落实,损害农民群众利益的贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件,同时,大力开展涉农职务犯罪预防,积极推动涉农惠民和扶贫资金管理、监督机制的健全完善,促进农村基层法治建设,促进乡村治理机制的创新和完善。”陈正云说。

专项资金使用监管力度。

预防“小官大贪”等“看得见的腐败”,还要靠透明、公开。也就是说,不仅要把权力关到制度的笼子里,还要让权力在阳光下运行。通过法律监督促进基层事务公开,强化民主监督。例如,那些关系老百姓生产生活切身利益涉农惠民资金和扶贫资金,其类型、来源、发放标准、流程等要及时公开、全面公开。

用好信息化,可以提高预防腐败的科技含量,这是保障制度执行和权力公开的有效手段之一。对涉农扶贫资金项目等开展电子监管、科技预防,实现人防与技防的有机结合,有利于提高预防效率。如今,检察机关普遍推广的行贿犯罪档案查询制度,就提高了违法成本,预防效果明显。

创建教育、制度、监督并重的惩治和预防体系,最大限度地从源头上遏制贪污受贿职务犯罪现象的发生,还需依靠群众的力量。权力被盯得紧看得牢,腐败的恶苗便无滋生之土壤,从而构筑起“不敢腐、不想腐、不能腐”的反腐格局。

说到底,惩治和预防“小官大贪”等基层反腐斗争决非小题大做,必须上下合力。毕竟,行胜于言。

## 法治论坛

## 回声

8月29日本报“法治”版刊发《取缔一家违法企业为啥这么难》一文后,引发社会强烈反响,受到众多读者和网友广泛关注,质疑不断。湖南沅江市政府多个部门怎么就奈何不了一家违法企业?这家违法企业的大规模用地是合法的吗?如果合法,又是谁批的?当地党委政府能给大家一个满意的答案吗?

带着读者的疑问,记者进一步深入调查发现:这家违法企业不仅用地不合法,而且还有非法占用耕地的事实。

2014年的8月1日,同兴新型建材科技有限公司未经国土资源部门批准,擅自在琼湖街道办事处塞南湖村地段平整土地,准备建混凝土搅拌生产线。当时这块地并没有进入拍卖程序,而是在该公司动工4个月后的2014年12月17日,沅江市政府才以挂牌方式进行供地,2015年1月15日由沅江船舶产业园下属的金洲船舶制造有限公司网拍竞得该宗土地使用权。

2014年8月27日,沅江市国土资源局向沅江市同兴新型建材科技有限公司发出《行政处罚决定书》,经查实:沅江市同兴新型建材科技有限公司未经国土资源部门批准,于2014年8月1日,擅自在沅江市琼湖街道办事处塞南湖村地段平整土地,准备建混凝土搅拌生产线,占地面积共26734.9平方米,其中耕地面积3570.8平方米,园地面积13143.67平方米,林地面积6336.85平方米,其他用地面积3683.98平方米。违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条和第四十三条、四十四条的规定,构成非法占地的行为。处罚决定:1、对不符合土地利用总体规划的23.27亩土地责令恢复土地原状(恢复成一般耕地、园地、林地等);2、对符合土地利用总体规划的16.83亩土地退还非法占用土地,并处每平方米30元罚款。行政处罚书发出后,沅江市国土资源局执法人员多次督促该公司履行行政处罚决定。

同兴公司在沉寂近3个月后,从2014年12月3日起,又在原违法用地面积上再次违法建设,违建面积5.6亩。对此国土资源局于2014年12月23日再次发出《责令改正违法行为通知书》,2015年1月12日,该局对同兴公司又发出了《履行业务催告书》,但该公司仍置之不理。

无奈之下,2015年1月27日国土资源局向沅江法院申请强制执行。2015年1月27日,沅江法院发出的《行政非诉执行案件受理通知书》中写道:“沅江市国土资源局:你单位申请强制执行沅江同兴新型建材科技有限公司土地行政处罚一案,本院决定立案受理……本院受理申请后,由行政审判庭组成合议庭进行审查,是否准予强制执行,本院将在30日内作出裁定。”然而,从1月27日至今,多少个30天过去了,可同兴公司在非法占地上违法建设的“同兴建材”“同兴混凝土”的建筑依然不倒。

无奈的不仅仅是沅江市国土局,还有沅江市城乡规划局。同兴公司2014年8月1日就非法占地了,而沅江市规划局8月21日才核发这块建设用地规划许可证。据沅江市城乡规划局《关于对沅江市新型建材生产研发基地(塞南湖)的执法情况汇总》显示:自2014年12月30日至今,城乡规划局对塞南湖混凝土搅拌场共现场执法170次,其中白天148次,晚上22次,下发《责令停止建设通知书》1份、《查封扣押决定书》1份。2015年1月1日至3月3日,执法人员每天对该工地进行了巡查执法;自2015年3月4日到3月31日,每天对该工地进行蹲守。

主管国土的沅江市国土资源局,面对“非法占地”的违法企业,既发《行政处罚决定书》,又发《履行业务催告书》,还申请法院强制执行,就是不能让被非法占用的土地“恢复原状”。

主管城乡规划的沅江市城乡规划局,面对一家违法企业的非法占地,执法170次,违法企业的违法行为不仅没有收敛,而且还敢擅自撕毁该局的执法封条。

不能说沅江市的职能部门不作为,可能职能部门如此作为,为什么就撼不动这样一家违法企业?为什么就不能让违法企业的“非法占地”“恢复原状”呢?这到底是一家怎样背景的企业?记者了解到,沅江市同兴新型建材科技有限公司是由沅江市10家建筑公司组成的,这家违法企业的法人代表是一个社区主任。当记者在沅江采访时,当地群众无不无颜地说:“我们沅江市委、市政府都搞不定一个社区主任,你一个小小的记者算什么?”

就在本报《取缔一家违法企业为啥这么难》刊发后不久,沅江市政府向本报记者表示,该市对混凝土行业企业管理中存在的问题进行了调查梳理,并采取整改措施,主要有:一是约谈混凝土行业相关企业负责人。二是重新编制行业规划。目前《沅江市预拌混凝土、预拌砂浆行业发展规划(2015—2030)》意见稿已经编制完成,正在征求意见。三是加大执法力度。封停了同兴公司相关生产设备,并明确告知其不能生产。国土部门立即对园区土地租赁问题进行重新调查,坚决依法依规执行国家土地政策。市纪委对相关责任人员已开始立案调查。此外,进一步规范混凝土行业秩序。今后,该市将依法依规进一步加大混凝土行业的服务与管理,相关部门形成合力,共同抓好该项工作,促进该市混凝土行业健康有序发展。

关于这家违法企业的所作所为还有很多疑问没有答案,其违法行为也还没有得到纠正,本报将继续关注。



“没有官兵们的奋力扑救,我家就毁了!”日前,武警西藏都森林支队江达中队官兵经2小时的扑救,彻底扑灭一场发生在江达县同善乡的民房大火,挽救了藏族同胞的生命和财产。图为火灾扑灭现场。 杨文武 刘 伟摄